

2018年11月5日會議
討論文件

立法會房屋事務委員會

有關完善置業階梯的政策及措施

本文件簡介政府有關完善置業階梯，以回應不同收入家庭置業訴求的政策及措施。

政策方向

2. 《行政長官 2017 年施政報告》中提出，本屆政府的房屋政策有四個元素：第一，房屋並非簡單的商品，在尊重自由市場經濟的同時，政府有其不可或缺的角色；第二，以置業為主導，致力建立置業階梯，為不同收入家庭重燃置業希望；第三，聚焦供應，在《長遠房屋策略》（《長策》）的基礎上，增加房屋單位；第四，在新供應未到位前，善用現有房屋資源，協助長時間輪候公共租住房屋（公屋）的家庭和居住環境惡劣的居民。政府有決心並會盡最大努力解決當前社會面對的房屋問題，提供適切及可負擔的房屋，協助市民安居和改善居住環境。增加公營房屋供應，為不同收入家庭重燃置業希望，包括為中低收入家庭提供資助出售單位，是房屋政策的其中重要部分。

《長策》

3. 政府在 2014 年公布《長策》，採納「供應主導」及「靈活變通」的原則，務求解決房屋供不應求的問題，重建房屋階梯。《長策》確立三個主要策略性方向，其中包括提供資助出售單位及促進單位的市場流轉—

- （一） 提供更多公屋單位，並確保合理運用現有資源；
- （二） 提供更多資助出售單位，進一步豐富資助自置居所的形式，促進現有單位的市場流轉；以及
- （三） 透過持續供應土地及適當的需求管理措施，穩定住宅物業市場，並在私人住宅物業銷售和租務上推動良好做法。

4. 政府根據《長策》所訂立的框架，每年更新長遠房屋需求推算，訂定逐年延展的十年房屋供應目標，讓政府持續及早規劃，按所訂立的供應目標發展土地及房屋，從而滿足社會的長遠住屋需要。

5. 按照 2017 年 12 月公布的房屋需求推算，政府在 2018/19 至 2027/28 年度十年期的總房屋供應目標為 46 萬個單位，當中公營房屋供應比例維持在 60:40，即公營房屋目標為 28 萬個單位，私營房屋目標則為 18 萬個單位。假設所有已覓得的土地能如期順利推出作建屋之用，在該十年期內可以興建約 237 000 個公營房屋單位，落後於十年的供應目標。政府目前正就新一個十年期（即 2019/20 至 2028/29 年度）的房屋需求進行推算工作，並會於今年稍後公布有關結果。

6. 《行政長官 2018 年施政報告》指出，《長策》下未來 10 年的房屋供應目標中的公私營房屋比例可能需作調整。事實上，社會對十年房屋供應中的公私營房屋比例應否維持 60:40，也有不同意見。政府會在更新下一個十年房屋供應目標的時候，充分考慮最新的發展和社會各界的意見。

7. 《施政報告》亦指出，由於房屋持續供不應求，近年私營房屋價格大幅上升，超越一般家庭的負擔能力，令公屋輪候人數持續增加、家庭及長者申請者的平均輪候時間在延長，也令居者有其屋計劃（居屋）的白表申請人的入息限額持續上升，而近年發售的居屋往往大幅超額認購。政府會增加公營房屋的比例，並承諾政府開拓的新增土地，以房屋單位計算，七成應用於公營房屋。

完善置業階梯

資助自置居所

8. 對於一些中低收入家庭而言，居屋單位和其他形式的資助出售單位是他們自置居所的第一步。資助出售單位也讓經濟條件較佳的公屋租戶有機會自置居所，從而騰出公屋資源予有真正需要的人士。

9. 政府會繼續物色合適用地，支持香港房屋委員會（房委會）和香港房屋協會（房協）推行居屋及其他資助出售房屋項目。根據 2018 年 9 月的預測，在 2018/19 至 2022/23 年度的五年期內，由房委會及房協興建的資助出售單位（不包括「綠表置居計劃」（「綠置居」）單位）共約 26 300 個。

修訂居屋的定價機制

10. 行政長官今年 6 月公布修訂居屋的定價機制。新的居屋定價政策對原有機制下的負擔能力測試作出了兩項修訂：

- （一） 採用非業主住戶的家庭每月入息中位數¹取代白表申請者的入息限額²來評定負擔能力；及
- （二） 確保最少 75% 的單位可負擔（取代早前的最少 50%）。

11. 以往居屋定價機制下的其他參數則沒有改變，包括：

- （一） 同一期出售計劃內的所有單位採用同一個折扣率；
- （二） 最少 30% 折扣率；及
- （三） 同一期出售的單位售價不能導致房委會虧損。

12. 另外，「港人首次置業」（「首置」）先導項目和「綠置居」的定價亦會以居屋新定價機制為基礎³，加上買家可取得高達 90% 或甚至更高的按揭成數，希望能為各個房屋項目的目標家庭提供較可負擔的選擇。

居屋

13. 政府在 2011 年宣布復建居屋，以回應中低收入家庭自置居所的訴求。自 2014 年起，房委會及房協共推出約 13 000 個新建居屋／資助出售房屋項目單位⁴，反應熱烈。

¹ 現時為 \$39,500，不包括強積金供款。

² 早前通過為 \$57,000，不包括強積金供款。

³ 根據新的定價政策，我們會按前一期居屋評估市值的折扣率，訂定其他資助出售房屋項目的折扣率，包括「首置」先導項目折扣會比居屋低一至兩折，而「綠置居」會多一折。

⁴ 包括房委會「出售居屋單位 2014、2016、2017 及 2018」銷售計劃，及房協資助出售房屋項目（即 2016 年推出的綠怡雅苑及 2017 年推出的翠嶺峰及翠鳴臺）。

14. 就「出售居屋單位 2018」（「居屋 2018」）⁵，房委會同意採納上文第 10 段新的定價方法為項目重新定價，單位的平均售價由早前評估市值的七折調低至五二折。房委會已於 2018 年 10 月重啟「居屋 2018」申請，共接獲約 110 000 份額外申請表（累計收到共約 260 000 份申請表），並將於 11 月進行攪珠。

「綠置居」

15. 房委會亦透過「綠置居」，協助更多較有能力的綠表人士（主要為公屋住戶和已通過詳細資格審查的公屋申請者）循房屋階梯上移。「綠置居」一方面能更早地滿足綠表人士的置業訴求，另一方面亦能騰出更多公屋單位給較有需要的市民。

16. 房委會於 2016 年 10 月推出位於新蒲崗的「綠置居」的先導項目景泰苑，提供 857 個單位，所有單位已於 2017 年 2 月售出。房委會資助房屋小組委員會考慮「綠置居」先導項目的檢討結果後，於 2018 年 1 月通過恆常化「綠置居」，但委員認為應以較穩健的步伐進行，從而累積更多經驗，以減低出現剩餘未售單位的風險，及減少對公屋申請者輪候時間的影響。下一個位於荔枝角道—東京街第 1 期的「綠置居」項目預計於 2018 年年底推出，涉及約 2 500 個單位，可提供更多自置居所的機會予綠表申請者。

17. 房委會會繼續參考早前就「綠置居」先導項目採用的選址原則⁶，審視規劃中的公屋項目，以決定日後「綠置居」項目的選址。

⁵ 涉及約 4 400 個單位。

⁶ 房委會已通過在物色「綠置居」的選址時，會參考就「綠置居」先導項目採用的下列原則：

- (一) 選址或會包含某些公共設施，但不應包含會引致昂貴管理及／或維修費用的公共設施；
- (二) 由公屋項目轉為「綠置居」項目，不應對原有規劃帶來重大影響；
- (三) 在理想的情況下，項目應為獨立地盤，或容易從公屋發展項目中分割；以及
- (四) 在短期內落成的公屋發展項目並不適合。

白表第二市場計劃（「白居二」）

18. 過往，未補價的第二市場單位只能售予綠表人士。為回應白表申請者自置居所的訴求，房委會於 2013 年 1 月及 2015 年 8 月推出兩輪臨時計劃，讓白表申請者於第二市場購買未補價的資助出售單位，即坊間俗稱的「白居二」計劃。兩輪臨時計劃下，超過 4 000 名白表買家成功自置居所。

19. 房委會資助房屋小組委員會於 2017 年 11 月進行檢討，通過由 2018 年起恆常推行「白居二」。2018 年的「白居二」配額為 2 500 個，已於 2018 年 3 月底推出，共接獲超過 60 000 份申請。房委會已在 2018 年 7 月 30 日進行公開攪珠，並於 10 月通知成功申請者申領有效期為 12 個月的「購買資格證明書」。

「首置」先導項目

20. 「首置」的目標是在目前樓價高企的情況下，協助既不符合申請居屋資格、又未能負擔私營房屋的較高收入家庭，回應他們的置業期望。我們原來建議預留 2018/19 年度政府賣地計劃中一幅位於安達臣道的住宅用地，提供約 1 000 個「首置」單位。不過，由於推售有關用地及建築工程需時，安達臣道用地上的「首置」單位要在數年後才可推出市場預售。因此，政府在今年 6 月宣布邀請市區重建局將其位於馬頭圍道的重建項目改為「首置」先導項目，以盡早測試「首置」概念。

21. 馬頭圍道項目可提供 450 個單位面積介乎 24 至 47 平方米（260 至 507 平方呎）的「首置」單位，最快將於今年 12 月預售。市區重建局已在今年 10 月 23 日通過馬頭圍道項目的主要申請資格準則及轉讓限制，並會在 11 月提交全部「首置」單位的「評估市值」、折扣率及已打折的售價，供政府批核。銷售詳情預計在今年年底公布。

私人住宅物業市場

樓市近況

22. 樓市在 2018 年上半年保持暢旺，但自 8 月起出現冷卻。在外圍環境不利因素增加、環球金融市場波動，以及本地銀行上調利率等發展的影響下，近月樓市交投明顯減少，樓價亦有所回落。今年 8 月及 9 月的住宅物業買賣合約數目平均每月約 4 200 宗，低於今年首七個月平均每月約 5 700 宗。整體私人住宅售價指數在 8 月微跌 0.1% 後，在 9 月進一步回落 1.4%。儘管如此，今年首九個月仍累計錄得 10.2% 的升幅。

23. 為維持私人住宅物業市場穩健發展，政府會繼續雙管齊下，一方面採取《長策》下「供應主導」策略，致力透過短、中、長期措施增加房屋土地供應，以期從根本長遠解決供求失衡的問題；另一方面則不失時機地推出需求管理措施，以減低市場因過分熾熱而可能造成的各種負面影響。

增加供應

24. 透過政府持續的努力，房屋供應正穩步增加。根據政府就已知「熟地」上已展開或將會展開的私人住宅項目的初步估計，未來五年平均每年約有 20 300 個私人住宅單位落成，較過去五年的平均每年落成量（12 000 個單位）增加約七成。政府會繼續推出房屋用地，以確保長期有充足和穩定的土地供應，回應社會各階層殷切的自置居所需求。

25. 行政長官在今年 6 月 29 日宣佈的六項房屋政策新措施，其中兩項旨在鼓勵一手私人住宅單位盡早推出市場。這兩項措施分別是向空置的一手私人住宅單位徵收「額外差餉」，以及修改地政總署「預售樓花同意方案」以改善銷售手法。

向空置的一手私人住宅單位徵收「額外差餉」

26. 政府將修訂《差餉條例》(第 116 章)，就空置的一手私人住宅單位徵收「額外差餉」。有關修訂會要求獲發佔用許可證達 12 個月或以上的一手私人住宅單位的業主(主要為發展商)，每年向政府申報單位的使用情況。如果這些單位在過去 12 個月內，有超過 6 個月的時間並未作居住或出租用途，便會被視為空置單位，有關業主須繳付「額外差餉」。「額外差餉」會由差餉物業估價署按年徵收，金額為該單位的應課差餉租值的兩倍(即 200%)。政府計劃在 2018/19 立法年度內向立法會提交修訂條例草案。「額外差餉」會在有關修訂條例獲立法會通過並刊憲後生效。

27. 雖然「額外差餉」尚未實施，但我們留意到宣布新措施後，不少發展商積極推出「貨尾」單位發售。截至 2018 年 9 月 30 日，約有 8 900 個「貨尾」單位，較上一季截至 6 月 30 日的數字(9 200 個)減少 300 個單位。我們會繼續密切留意市場情況。

修改地政總署「預售樓花同意方案」以改善銷售手法

28. 為了增加市場的透明度和加強對消費者的保障，政府已修改「預售樓花同意方案」，要求發展商不論透過何種方式銷售樓花(包括招標及拍賣)，每次推售的住宅單位數目，均不能少於有關預售樓花同意書所涵蓋的住宅單位總數的 20%。如果剩餘未賣出的住宅單位數目少於總數的 20%，發展商須一次過推售所有剩餘單位。新規定已在今年 6 月 29 日生效，並適用地政總署當時正在處理的預售樓花同意書申請及在該日之後收到的新申請。截至今年 9 月 30 日，地政總署在新規定生效後共批出 12 份住宅項目預售樓花同意書，涉及 6 979 個住宅單位，是自 2005 年第一季以來的高位，當中四個項目已推出市場發售。有關銷售活動符合新規定的要求。地政總署和一手住宅物業銷售監管局會繼續監察預售樓花活動，確保措施運作暢順。

需求管理措施

29. 因應樓市近年因供求嚴重失衡、利率超低和流動資金氾濫等因素所造成的過熱情況，政府推出多輪需求管理措施，包括額外印花稅、買家印花稅、雙倍從價印花稅，以及新住宅印花稅，以打擊短期炒賣活動、遏抑外來需求和減少投資需求。面對本地樓市持續亢奮、樓價偏離經濟基調、泡沫風險高企，政府有必要維持各項需求管理措施，防範樓市風險進一步惡化，確保樓市穩健發展。

30. 現行的需求管理措施在減少短期轉售、外來和投資需求方面成效持續顯著，因而惠及有真正置業需要的本地買家。根據稅務局的數據，今年首九個月涉及非本地個人和非本地公司買家的成交只佔住宅物業交易總數的 1.2%，遠低於 2012 年 1 月至 10 月（即推出買家印花稅前）的平均每月約佔總數的 4.5%；同期短期轉售（包括確認人交易及 24 個月內轉售）的成交宗數僅佔交易總數的 1.1%，相比 2010 年 1 月至 11 月期間（即引入額外印花稅前）平均約 20% 大幅下降。另一方面，今年首九個月須繳付雙倍從價印花稅或新住宅印花稅的住宅物業交易宗數約佔交易總數的 11%，較 2016 年 1 月至 11 月（反映推出新住宅印花稅前的市況）的約佔 26% 大幅下降。在同期涉及香港永久性居民買家的住宅物業交易中，約 93% 個案的買家在取得有關住宅物業時並沒有擁有任何其他香港住宅物業，較推出新住宅印花稅前（即 2016 年 1 月至 11 月期間）的約 75% 顯著為高。

31. 政府會繼續保持警覺，密切監察樓市動向和不斷變化的外圍形勢。

運輸及房屋局
2018 年 11 月